

“多规合一”到国土空间规划体系构建思路关键分析

柏楠

淮北市规划设计研究院

摘要: 基层实行“多规合一”取得了反馈,部分学者认为当前“多规合一”的主要作用在于规划协调工作的开展。从国情出发当前国内空间规划体系问题亟须解决。在当前国土空间规划体系发展过程中存在诸多问题,在改革上漏洞百出。文章分析了改革空间规划体系的途径,同时分别从国外优秀经验借鉴科学体系,总结实际经验探索,从而对我国空间规划体系的改革作出安排与完善,从制度、落实等方面建立配套机制。

关键词: “多规合一”; 国土; 空间规划; 途径

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2021.01.079

我国在空间规划体系不断发展的过程中呈现出“多规合一”,其中国民经济与社会发展规划合成“经规”,城乡规划为“城规”,土地资源利用规划为“土规”,在不断发展过程中,形成“三规并重,多规互补”的格局。但是实际工作的开展却存在诸多问题,比如目标分离、内容本质上的差异、管控空间混乱重叠等问题的出现,造成混乱局面。随着社会经济的快速发展,新型城镇化推进,建立统一格局破除多规矛盾,成为凸显治理能力现代化的重要手段。

一、“多规合一”在国内的实践经验

(一)对“多规合一”工作缺陷的认识

在国土规划格局上,我国国土空间规划呈现出的特色是“纵横交错,纵向到底、横向并列”的状况。纵向指从国家、省、市上下衔接;部门之间实行自上而下垂直管理;上级部门直接干预下级部门的规划与审批工作;横向来看,是指多规并行,而且规划随着时代的发展与理解,深度与广度也不断扩展和渗透。国家省级层面空间程度库跨度大,彼此之间的影响并不明显;市级城市则需要针对具体地方具体规划,空间相对集中则矛盾爆发,出现空间规划打架与重叠的现象,出现多种问题;从地方政府来看,地方针对落实规划工作开展整体比较混乱,协调难以顺利进行,但是不得不参与协调,往往为满足部门诉求而耗费心力。

地方层面空间规划冲突的存在造成土地资源浪费和生态环境严重破坏,出现城市管理随意等情况。管控土地使用与上报部门审批数据之间存在差异,比如地方标准与规划标准不一致,城乡建设规模与布局差异非常大,无法为经济发展提供支撑;社会经济发展缺乏支撑空间,规划落实难;“三规合一”落实过程中,出现“城规”与“土规”工作开展并不协调,往往存在当项目审批完毕,但是没有支撑空间;或者是有规划空间,但是没有项目等情况,土地资源利用严重不合理。新时期环境保护理念不断更新与发展,环保项目规划与城市总体规划目标之间项目矛盾^[1]。

(二)反思

出现这些现象的主要原因从表面上看是国家政府并没有做好协调规划工作,但是追根溯源,是上层设计出现问题,是由于空间规划体系构建方面存在问题:立法矛盾,法律法规交替出现但是执行落实不到位;城市管理部门职能交叉混合;审批麻烦步骤烦琐;省级部门职权不清晰;管理有“缺位”“越位”现象存在等,由此造成了审批效率低下和治理能力不强的情况。

当前国家与地方都对“多规合一”工作的开展充满了希

望,希望能够寄托“多规合一”工作的开展来协调好相关部门,共同规划空间蓝图,打破冲突;通过“多规合一”实现审批制度改革以及提高审批效率,提高工作质量;能够在反省与创新的背景下理顺管理体制,以及采用充分积极的态度创新体制,促进政府简政放权,优化规划工作的顺利开展。

二、不同地区“多规合一”的实践

(一)实践经验

在近几年之间,部分城市纷纷开展了“多规合一”工作。2014国家发改委与国土资源、住建、环境部等多个部门联合发表相关文件,针对“多规合一”开展28个城市试点工作^[2]。试点工作的推进,强调经济、社会、环境可持续发展的指标,重视城乡规划为蓝图建立规划的发展平台。实际发展主要分为三种的类型:①以“经规”的发展为目标,而“城规”“土规”两者合一为空间规划主体,这种规划空间的试点城市有上海、武汉、深圳,通过规划与土地部门的机构组合来协调两个部门的工作,实现相互协调工作编制,一张蓝图全覆盖,城乡规划同筹划的格局,化解了城乡规划不协调与权责不清等问题;②“三规协调”,明确“三规”的管控底线与原则,完善平台建设,协调三规的编制与管理矛盾的存在。比如广州,在“三规”方面广州并不是完成了一个规划,而是完成了“一个规划协调工作”,是在隐晦含义下完成的协调工作;③编制综合规划,其中汇总整体社会总体规划,其中综合了城市、土地、社会、经济等多方面,形成了一个以引领城市发展为主题的综合规划,明确城市发展目标,统筹城乡发展,引导战略布局与保护生态资源等,深圳与厦门等也在不断从“多规合一”朝着综合规划的方面转移。

(二)对体系改革的认识

不同省市的“多规合一”工作开展主要还是通过规划对接和部门协调保证空间规划协调一致,形成大面积覆盖蓝图释放出规划矛盾而累积的用地指标,搭建完善的信息平台提高工作效率,保证审批尽快完成。这些实践探索的本质是将“多规合一”变成一条协调途径,可以在短期内解决多部门工作中存在的矛盾,但是无法从根本上解决由于空间规划体系混乱而产生的矛盾。实际上在社会经济发展的过程中,空间规划是一种基于经济、文化、社会、生态等不同政策用语的地理表达形式,提出这种认识的学者认为空间规划应该有统一的目标、完善的规划体系。要想形成一张覆盖蓝图,协调“多规合一”工作,仅仅空间规划体系改革发展的开端,对于实际发展,应该置身在国家宏观角度来寻找实现部门协调的手段,完善顶层设计体系的构建,促进空间规划体系的合理,才可以从根本上解决规划矛盾,真正实现治理能力现代化发展。

三、国外的空间规划体系

国外国家并没有具体的“多规合一”的概念,发达国家在不断的不断发展过程中,经历了管制城市、地区到管制区域土地的过程,在此基础上建立了完整的空间规划体系。在多年的发展过程中发达国家的空间规划已经不再混乱,而是形成了一套从国家到地方的完整空间规划体系,从结构角度来划分,可以划分为垂直型、网络型、自由型等,文章选取了几个国家作为典型案例进行分析。

(一)日本的空间规划体系

日本国土资源面积与国情分别是中央集权、人口密集资源有限,在合理利用国土与保护生态环境的基础上,日本形成了自上而下的国土规划、国土规划并行的规划体系^[3]。两者由同一个部门编制,针对不同重点分别编制,且彼此相互协调;国土资源规划整合了土地、生态、城乡、产业方面,实现地区之间的均衡发展。主要内容囊括了国土形成方针、战略、政策等。从1962年开始,到2005年,日本先后进行了多次规划协调,国土利用规划分别形成了全国、地区、都道府县、市町村四个层次,核心是政策与空间布局;针对国土规划,强调土地类别与规模控制。两者功能明确形成了对国土空间资源的开发与控制。从整体上来看日本整体规划是从大到小、自上而下的一个过程。

可借鉴之处:日本空间规划体系看似复杂,但是形成了一种自上而下、上传下达的一种体系实质上编制内容、管理职责、法律框架都非常清晰。国土与城市规划方面的功能非常明确,国家层面以国土规划为主,地方以城市规划为主;而且国土规划融合经济、公共投资、土地、政策为方向,形成了对国土空间开放使用方面的控制;地方则通过国土规划实现资源保护和土地使用管理,以城市规划起到引导和管理作用,实现城市的建设发展从而与国土规划对接;其次,中央和地方权责明确,中央对地方的管理与干预通过国土规划、财政投资、立法等来完成。日本空间规划体系立法完善,职能明确权责清晰,各级政府遵守法规完成土地管理、城市开发;不是遵照行政命令来完成^[4]。

(二) 德国

德国空间规划体系为垂直型、单一型,分为三个层次,为联邦、州、地方。联邦与州的综合规划优于市政规划建设,主要目的是保证空间分区与区域之间综合发展。德国三个层次综合规划管理目标明确且内容完整,在同一层次内的综合规划与专项规划内容目标相同,遵循“辅助”“对流”原则,综合规划制定出整体发展战略,分别从交通与农业等不同类别划分出专项内容,遵循法律约束综合编制实现利益协调。

可借鉴之处:德国空间规划以综合规划为主导,从而统筹协调各专项发展,联邦与州等大尺度综合空间规划以战略为主导,确定发展目标与政策框架,确定空间布局。我国国土面积是德国的27倍以上,在现有行政体系之下国家与省级层面仅仅使用一本综合规划很难实现,但是地方可以沿用德国的体系来逐步实现规划管理。

四、“多规合一”到国土空间规划体系构建思路关键分析

(一) 强调统一原则

“多规合一”工作的核心是坚持以政府为主导,充分发挥政府宏观调节的作用,政府当中相关部门积极开展合作,促进信息交流、完善信息平台建设,可以借助委托方式开展相关调查,汲取先进的优秀理念与成果来指导国土规划工作的开展。遵循政府的指导下鼓励民众疾献策,选择与当地发展相符合的方案策略来促进国土资源的开发,既可以保证生态环境的合理也可以达到两者的平衡^[5]。

(二) 深厉浅揭、完善法规

在科学规划国土资源空间与合理利用土地资源的过程中一定要遵循实事求是的原则,根据地方实际情况进行具体分析,强调环境保护,从环保角度出发进行规划管理来凸显出地区特色。政府在规划开展之前应该进行充分的调查活动,在借鉴国外优秀经验的同时应该做出改进,不照搬照抄,做到深厉

浅揭来避免出现更多影响问题。

空间规划体系改革与法律法规保障之间的关系非常密切,因此可以根据空间规划体系架构设计完善立法,制定出《空间规划法》,且在此基础修正与完善。

(三) 循序渐进与科学发展观

在这个过程中政府应该树立短期目标和长期目标,两者相互配合相互促进,短期目标追求精细全面,长期目标追求实际不断完善,逐渐推进与深入做到科学的整理与规划,保证经济可持续健康发展,制定目标要从实际情况出发与社会发展相融合,充分利用国土资源。

政府在这个过程中要以党的要求为主,强调政府管理能力的提升以及充分发挥市场作用,提升政府对空间方面的管理能力,通过市场来督促相关部门严格执行方案、规划等,政府部门应该各司其职,协调制定“多规合一”方案促进经济发展。

(四) 重构体系

我国在空间规划体系上的改革,可以实行“从下试点、自上推进”的模式,可以在条件成熟的的城市试点,尝试城市在空间综合规划的引导下修改在城市与土地规划方面的相关内容,统一相关标准之后上报给相关部门;同时还可以尽快梳理研究成果与构筑空间体系,保证条理清晰内容明确。从当前行政体制出发可以强调经济、社会发展与空间综合规划两头并重的局面,制定出国家与省方面的法规;在经济社会发展重视社会经济发展战略与产业布局之间的协调性,充分利用空间综合发展规划融合城乡、土地资源,定位发展目标、规划空间布局、做好空间管制,其中以重要城镇布局和土地使用为主^[6]。在地方层面上,应该以空间综合规划为主导,落实国家与区域的发展战略,满足空间管控来协调部门的发展诉求,地方层面可以相对细化,比如定位目标、战略发展、规模、布局、管制、生态等,内容覆盖全面,划定生态控制与城市增长边界,将其作为空间规划管理当中的控制元素,做好空间综合规划管理,实现管理方面针对环境与资源的保护。空间综合规划需要不同部门制定出不同专项内容,强调协调性,吸取不同部门规划当中的重要内容。空间综合规划的下一个层次可以结合城市增长边界划分城市增长区域,在这个范围内划分区域分别进行控制,生态控制范围内实现对农田、林地等的保护与控制。

结语

综上,空间规划体系改革发展仍旧处于发展阶段,在充分借鉴发达国家管理方式的基础上,一定要结合实际,探索鲜活的案例与实际经验,探索我国空间规划体系方面的可循之路。

参考文献

- [1]徐文文.“多规合一”到国土空间规划体系构建思路[J].城镇建设,2019,000(008):89.
- [2]黎姝.“多规合一”到国土空间规划体系构建思路[J].河南建材,2019(06):361-362.
- [3]邱衍庆,姚月.基于“多规合一”的广东空间规划探索实践与展望[J].城市发展研究,2019,026(001):13-20.
- [4]韩青,薛洪利,于连莉,等.青岛市国土空间规划工作筹备——从“多规合一”到“大部制”改革[J].城市与区域规划研究,2018(3):25-47.
- [5]焦思颖.构建“多规合一”的国土空间规划体系——《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》解读(上)[J].自然资源通讯,2019,000(011):P.14-16.